

**PENGEMBANGAN SISTEM KEAMANAN PANGAN TERPADU
DALAM MEWUJUDKAN EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI IZIN EDAR PRODUK
PANGAN INDUSTRI RUMAH TANGGA (PIRT)**

Bambang Hermanu

Program Studi Teknologi Hasil Pertanian, Fakultas Teknologi Pertanian Universitas 17 Agustus
1945 Semarang

Email : hermanu_b@yahoo.com

Abstract

Health law definitely states that food and beverages can only be distributed in public upon issuance of a distribution permit. Hence, prior to being permitted the food and beverages are not allowed to be distributed in public. On the other hand, in line with the development of society, the rapid distribution of processed food (food and beverages), especially those produced as home industries, with or without packaging, has caused much concerns due to violation of the distribution permit and contamination of the products with its associated health risks in the short, medium, and long term. The present research proposed three basic questions. Firstly, how did the implementation of a distribution permit of food and beverages promote food safety in Semarang. Secondly, what factors if any, discourage the implementation of a distribution permit of food and beverages to promote the food safety. Normative and empirical legal research method has been employed for this research, using both primary and secondary data. The primary data were collected in the field; whereas the secondary data came from primary, secondary, and tertiary legal establishments, respectively. Results of this study showed that implementation of a distribution permit of food and beverages produced by home industries are in general the responsibility of the Office of Health in the City or Regency, with the issuance of Induction Certificates and Home Industry Products Certificates. These certificates are officially legal permits as a guarantee that the food and beverages produced by home industries are safe; and as a protection against food additives that could be detrimental to health. The implementation is basically a persuasive action under the assumption of human dignity rather than tough and normative legal procedures. Obstacles to the implementation included factors such as economic condition, inadequate knowledge of both consumers and producers, as well as the weak legal measures on food safety. A number of factors were found to affect the food safety in Indonesia, i.e. food system, culture, food chain, environment, nutrition and epidemiology. It was suggested that education for consumers to raise awareness of food safety was of prime importance. Consumers should be made aware and fully understand the food safety system and its associated health risks due to insecure food safety.

Keywords : *distribution permit of food and beverages, food safety, food system.*

A. Pendahuluan

Suatu produk makanan dan minuman untuk sampai kepada konsumen tidak terjadi secara langsung tetapi melalui jalur pemasaran yaitu pelaku usaha atau media perantara. Akibat proses industrialisasi dalam memproses produk makanan dan minuman timbul permasalahan hukum sehubungan dengan adanya barang-barang atau produk makanan dan minuman yang cacat dan

berbahaya yang merugikan konsumen, baik dalam arti finansial maupun non finansial bahkan kerugian jiwa.¹

Kualitas kesehatan yang buruk berpengaruh kepada kecerdasan seseorang, karena itu sebagai bangsa yang bercita-cita memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa sejak dini kita harus menjaga kualitas pangan yang kita konsumsi sehari-hari. Undang-undang No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan (UU Kesehatan) mengatur Pengamanan Makanan dan Minuman dalam Bagian Keenambelas dari Bab VI yang mengatur mengenai Upaya Kesehatan. Pembentuk Undang-Undang Kesehatan memandang bahwa pengamanan makanan dan minuman merupakan salah satu bagian penting dalam Upaya Kesehatan. Karena itulah Pasal 109 sampai dengan Pasal 112 mengatur pokok-pokok pengamanan makanan dan minuman.²

Dalam pasal 111 Undang-undang No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan lebih ditegaskan, bahwa

1. Makanan dan minuman yang dipergunakan untuk masyarakat harus didasarkan pada standar dan/atau persyaratan kesehatan.
2. Makanan dan minuman hanya dapat diedarkan setelah mendapat izin edar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, Undang-undang Kesehatan dengan tegas menentukan bahwa makanan dan minuman hanya dapat diedarkan setelah mendapat izin edar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya sebelum mendapat izin edar, makanan dan minuman tidak dapat diedarkan kepada masyarakat. Setiap makanan dan minuman yang dikemas wajib diberi tanda atau label yang berisi:

1. Nama produk;
2. Daftar bahan yang digunakan;
3. Berat bersih atau isi bersih;
4. Nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukan makanan dan minuman ke dalam wilayah Indonesia; dan
5. Tanggal, bulan, dan tahun kadaluwarsa.

Industri rumah tangga makanan dan minuman merupakan salah satu industri yang sangat potensial dan memiliki prospek yang baik untuk ditumbuh kembangkan. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya industri rumah tangga yang tersebar secara luas di seluruh pelosok tanah air meski dalam jenis dan skala usaha yang berbeda-beda.

¹Muhammad Eggi H. Suzetta. *Pengetahuan Hukum Untuk Konsumen*, <http://www.pikiranrakyat.com/cetak/1204/20/teropong/konsul-hukum.htm>. 2003-2004, hal. 1

² Muhammad Eggi H. Suzetta. *Ibid.* hal. 12

Berbagai inovasi diciptakan dengan membuat berbagai bentuk kreasi hasil industri rumah tangga salah satunya yang paling marak adalah usaha di sektor makanan dan minuman, antara lain: donat, coklat, roti unyil, minuman kemasan dari lidah buaya, rumput laut, dan sebagainya. Dari semula iseng-iseng, ternyata produk industri rumah tangga ini malah sudah mulai mendapat tanggapan pasar yang cukup baik.

Berdasarkan Undang-undang RI No 18 Tahun 2012 tentang Pangan mengatur bahwa tujuan pengaturan, pembinaan dan pengawasan pangan adalah untuk tersedianya pangan yang memenuhi persyaratan keamanan, mutu dan gizi bagi kepentingan kesehatan manusia. Mengingat hal tersebut diatas maka SP-IRT (Sertifikat Produksi Industri Rumah Tangga) dan izin Dinas Kesehatan sangat dibutuhkan untuk meningkatkan kualitas Industri Rumah Tangga pangan, meletakkan Industri Rumah Tangga pangan dalam posisi strategis dan sehat.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut Undang-undang Perlindungan Konsumen) ini dapat dijadikan payung (*umbrella act*) bagi perundang-undangan lain yang bertujuan untuk melindungi konsumen, baik yang sudah ada maupun yang masih akan dibuat nanti. (Janus Sidabalok, 2010: 50)³

Dalam Undang-undang Perlindungan Konsumen antara lain diatur tentang perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha yakni : “Pelaku Usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Menurut Nurmadjito, larangan yang dimaksudkan untuk mengupayakan agar setiap barang dan/atau jasa yang beredar di masyarakat merupakan produk yang layak edar, antara lain asal usul, kualitas sesuai dengan informasi pengusaha baik melalui label, etiket, iklan, dan lain sebagainya.⁴

Dalam kondisi sekarang ini, masyarakat sering dikejutkan dengan adanya pemberitaan di berbagai media massa bahwa banyak produk, terutama makanan yang sering dikonsumsi sehari-hari mengandung bahan-bahan yang berbahaya bagi kesehatan, seperti adanya kandungan formalin atau bahan pengawet makanan lainnya. Keamanan pangan di Indonesia masih jauh dari keadaan aman, yang dapat dilihat dari peristiwa keracunan makanan yang banyak terjadi beberapa waktu terakhir ini.

Keadaan yang demikian ini, konsumen pada umumnya belum mempunyai kesadaran tentang keamanan pangan yang mereka konsumsi, sehingga belum banyak konsumen yang menuntut produsen

³ Janus. Sidabalok, 2010. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. halaman 50

⁴ Miru, Ahmadi dan Sutarman Yodo. 2008. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, halaman 65

pangan tersebut. Hal ini pula yang menyebabkan produsen makanan semakin mengabaikan keselamatan konsumen demi memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya.

Selanjutnya secara lebih khusus, menurut Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia, tahun 2009, Nomor : HK.00.05.1.23.3516 tentang Izin Edar produk obat, obat tradisional, kosmetik, Suplemem Makanan dan makanan yang bersumber, mengandung dari bahan tertentu dan atau mengandung alkohol, ditegaskan pada pasal 6, yaitu :

- (1) Produk makanan dan minuman yang bersumber, mengandung, atau berasal dari bahan tertentu tidak diberikan izin edar.
- (2) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), produk makanan dan minuman yang bersumber, mengandung, atau berasal dari babi, dapat diberikan izin edar dengan ketentuan harus memenuhi persyaratan tentang keamanan, mutu, gizi dan persyaratan label makanan

Dari kedua ketentuan tersebut di atas, dapat dianalogikan bahwa setiap mengedarkan produk makanan dan minuman (pangan olahan) termasuk produk industri rumah tangga untuk kepentingan dijual (dikonsumsi masyarakat luas), maka atas dasar kepentingan keamanan pangan dan perlindungan konsumen, harus memiliki surat izin edar produk makanan dan minuman dimaksud

Salah satu masalah yang timbul dalam masyarakat yakni banyaknya beredar produk industri rumah tangga yang tidak memiliki izin dari Dinas Kesehatan. Kebanyakan dari pelaku usaha industri rumah tangga menyadari hal tersebut tetapi karena usaha mereka sudah berjalan maka banyak pelaku usaha industri rumah tangga mengelabui aparat kepolisian dan BPOM. Sehingga banyak ditemui produk pangan yang tidak memenuhi persyaratan mutu dan keamanan pangan (Bahan Tambahan Pangan, cemaran mikroba, tanggal kadaluarsa), masih banyak kasus keracunan, masih rendahnya pengetahuan, keterampilan dan tanggungjawab produsen pangan tentang mutu dan keamanan pangan serta rendahnya kepedulian konsumen itu sendiri. Untuk itu suatu produk industri rumah tangga khususnya produk pangan harus sesuai dengan standar agar aman dikonsumsi.

Produk industri rumah tangga yang telah memiliki izin dari Dinas Kesehatan berarti produk tersebut telah sesuai standar atau persyaratan, keamanan, mutu, serta manfaat dari produk tersebut. Sebaliknya, produk industri rumah tangga yang tidak memiliki izin Dinas Kesehatan baik itu berupa produk makanan maupun minuman tentu saja belum melewati tahap pemeriksaan oleh pihak yang berwenang memeriksanya.

Produk industri rumah tangga yang tidak memiliki izin edar dari Dinas Kesehatan jika dikonsumsi oleh konsumen dapat menyebabkan kerugian, baik kerugian secara materi maupun psikis. Hal ini tentu saja merugikan konsumen sebagai pihak yang membutuhkan dan mengkonsumsi produk industri rumah tangga.

Berdasarkan data dari BPOM sampai tahun 2013 diindikasikan masih banyak ditemukan produk pangan olahan dalam negeri, khususnya produk industri rumah tangga yang tidak berizin. Produk-produk pangan ilegal tersebut, setelah dilakukan pemeriksaan ternyata tidak terdaftar dan tidak

memiliki izin edar.

Artinya, bahwa produk-produk tersebut tidak melalui proses evaluasi keamanan, manfaat dan mutu, dan hal ini sangat berbahaya bagi konsumen. Oleh karena itu kecermatan konsumen diperlukan agar tidak membeli dan mengonsumsi produk pangan tanpa nomor izin edar dari BPOM (Unit Layanan Pengaduan Konsumen BPOM, 2013).⁵

Sedangkan berdasarkan hasil pra survei yang dilakukan dengan cara observasi di lapangan melalui identifikasi dan wawancara singkat dengan beberapa pelaku usaha pada industri / produsen pangan olahan industri rumah tangga, menunjukkan bahwa mereka rata-rata tidak memiliki surat izin edar produk pangan (PIRT) dengan alasan :

1. Meskipun tidak memiliki surat izin edar, mereka tetap memiliki komitmen sebagai produsen yang beritikad baik dan tidak ada niat untuk merugikan konsumen karena menyangkut citra dan nama baik.
2. Selama menjalankan usaha sebagai produsen pangan olahan pada industri rumah tangga tidak pernah ada pemeriksaan/pengawasan secara langsung dari pihak yang berwenang, dalam hal ini BPOM maupun Dinas Kesehatan Kota, sehingga mereka menganggap tidak melakukan pelanggaran, karena pada dasarnya mereka tetap mempertahankan komitmen untuk menjadi produsen pangan yang baik.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, perlu dilakukan penelitian dengan judul : PENGEMBANGAN SISTEM KEAMANAN PANGAN TERPADU DALAM MEWUJUDKAN EFEKTIVITAS IMPLEMENTASI IZIN EDAR PRODUK PANGAN INDUSTRI RUMAH TANGGA (PIRT).

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang yang telah diuraikan di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah implementasi izin edar produk makanan dan minuman industri rumah tangga dalam mewujudkan keamanan pangan di Kota Semarang
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi kendala dalam implementasi izin edar produk makanan dan minuman guna mewujudkan keamanan pangan ?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan pendekatan yuridis normatif (*normative legal research*) dan yuridis empirik guna melihat kondisi riil yang terjadi berdasarkan fakta

⁵ Data diperoleh berdasarkan sumber dari: *Unit Layanan Pengaduan Konsumen BPOM*, dengan nomor telp. 021 – 4263333, 32199000, sms ke No. HP 081511997772 atau email ulpk@pom.go.id dan ulpkbadanpom@yahoo.com.

yang diambil dari sumbernya, untuk mengetahui ketentuan yang berkaitan dengan implementasi izin edar produk makanan dan minuman dalam mewujudkan keamanan pangan.⁶

Adapun populasi yang dijadikan sampel adalah sebanyak 50 orang pelaku usaha industri rumah tangga makanan dan minuman (antara lain : tempe, aneka kerupuk/keripik, aneka kue basah/kering, aneka manisan), yang tersebar di beberapa pasar tradisional di Kota Semarang.

Data yang telah tersusun secara sistematis akan dianalisis dengan menggunakan metode analisis normatif kualitatif, sedangkan analisis empiris kualitatif adalah melakukan analisis terhadap implementasi izin edar produk makanan dan minuman dalam mewujudkan keamanan pangan.

D. Tinjauan Pustaka

1. Mutu dan Keamanan Pangan Sebagai Isu Strategis

Di Indonesia, secara legal formal nilai strategis dari mutu dan keamanan pangan telah menjadi perhatian pemerintah. Hal ini *dibuktikan* dengan diberlakukannya undang-undang tentang pangan, yaitu Undang-undang No. 18 Tahun 2012. Namun demikian, kenyataan formal di atas kertas tersebut sangatlah berbeda dengan kondisi nyata di lapangan.

Kondisi mutu dan keamanan pangan yang ada masih kurang memadai bahkan sering membahayakan, yang disebabkan karena 1) infrastruktur yang belum mantap, 2) tingkat pendidikan produsen dan konsumen yang masih rendah, 3) sumber dana yang terbatas, 4) produksi pangan masih didominasi oleh industri kecil dan menengah. Namun demikian, harus diakui bahwa akar masalah utamanya adalah arti strategis mutu dan keamanan ini belum sepenuhnya disadari oleh pembuat dan pelaksana kebijakan.

Kondisi mutu dan keamanan pangan yang baik akan menghasilkan manusia yang lebih sehat, lebih produktif, menurunkan kasus-kasus penyakit asal pangan (*foodborne disease*), dan menurunkan beban biaya-biaya yang harus dikeluarkan untuk kasus atau wabah penyakit asal pangan. Permasalahan penyakit yang disebabkan karena pangan yang terkontaminasi merupakan salah satu permasalahan besar di dunia dan merupakan penyebab penting bagi penurunan produktivitas ekonomi (WHO, 1984). Pada umumnya sebagian besar penyakit karena pangan, disebabkan karena adanya agen biologi, yaitu bakteri, virus, dan parasit dan umumnya ditunjukkan dengan gejala *gastrointestinal* seperti diare, sakit perut, mual, dan muntah-muntah.

Namun demikian, karena jumlah dan keragaman yang sangat tinggi, maka tidak ada satu negara pun yang mampu memberikan data akurat tentang penyakit karena pangan ini. Berbagai bentuk program *surveillance* telah dikembangkan, tetapi walaupun program ini mampu mengumpulkan informasi dan data, maka data tersebut hanyalah merupakan data minimal yang sangat rendah. Oleh karena itu, maka

⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, 1992. *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta. halaman 10

agak sulit untuk secara akurat melakukan suatu perkiraan mengenai besaran beban atau biaya ekonomi yang diakibatkan oleh penyakit karena pangan ini. Kesulitan ini juga berkontribusi pada kenyataan bahwa banyak permasalahan mutu dan keamanan pangan ini tidak muncul dalam data statistik suatu negara.

Secara umum, kinerja produk Indonesia untuk menembus pasar luar negeri, dilihat dari aspek mutu masih sangat memprihatinkan, apalagi ternyata sebagian besar penolakan karena alasan keamanan pangan tersebut atau dengan perkataan lain ditolak karena alasan “*filthy*”, yaitu bahwa pada produk tersebut mengandung “sesuatu yang tidak selayaknya ada dalam bahan pangan tersebut”. Penyebab adanya *filthy* adalah karena masih kurang atau tidak diterapkannya prinsip-prinsip penanganan dan pengolahan yang baik. Dengan perkataan lain, kepada produsen produk pangan dan hasil pertanian Indonesia masih perlu diperkenalkan, disosialisasikan dan diawasi untuk menerapkan *good practices*.⁷

Mutu dan keamanan pangan dipengaruhi oleh setiap tahapan proses yang dilaluinya, sejak dari bahan mentah sampai ke produk jadi di tangan konsumen. Untuk memberikan jaminan mutu dan keamanan pangan, maka perlu dilakukan cara-cara pengendalian pada setiap mata rantai proses penanganan dan pengolahan pangan mulai dari lapangan sampai kepada konsumen.

Cakupan berbagai mata rantai produksi pangan, mutu dan keamanan pangan juga harus ditangani secara terpadu, melibatkan berbagai *stakeholders*, baik dari pemerintah, industri dan konsumen. Oleh karena itu, pada dasarnya upaya penjaminan keamanan pangan di suatu negara merupakan tanggungjawab bersama (*shared responsibility*) oleh berbagai *stakeholders* tersebut (WHO, 1996). Dalam hal ini, masing-masing *stakeholder* mempunyai peranan masing-masing yang strategis.

Dalam pelaksanaan tanggung jawab bersama tersebut, diperlukan adanya 5 (lima) subsistem mutu dan keamanan pangan nasional, yaitu : 1) hukum dan perundang-undangan pangan, 2) manajemen pengendalian pangan, 3) sistem pengawas/inspeksi pangan, 4) jasa laboratorium, dan 5) komunikasi, informasi dan pendidikan/pelatihan pangan.

Hal yang sangat penting dalam operasionalisasi ke 5 (lima) sub sistem tersebut adalah diperlukannya landasan dan argumentasi ilmiah dalam setiap aspek mutu dan keamanan pangan. Pengambilan keputusan dan kebijakan mutu dan keamanan pangan harus dilakukan berdasarkan kajian ilmiah dengan menggunakan prinsip-prinsip analisis resiko yang direkomendasikan oleh WHO dan lembaga-lembaga ilmiah lainnya.

⁷ Hariyadi, P. and Dewanti-Hariyadi, R. 2003. *The Need of Communicating Food Safety in Indonesia. Di dalam “Food Quality ; A Challenge For North And South”, pp. 265-274. A publication of IAAS Belgium vz, Coupure Links 653 B-9000 Gent. Belgium.*

Dalam kerangka ilmiah, maka diperlukan suatu lembaga pendidikan dan penelitian bidang mutu dan keamanan pangan yang mumpuni. Lembaga ini diharapkan bisa melakukan kajian-kajian risiko dalam kaitannya dengan mutu dan keamanan pangan, sehingga hasilnya bisa digunakan untuk keperluan pengambilan keputusan yang sah. Di samping itu juga bisa diarahkan untuk berperan aktif dalam mengembangkan sistem kemitraan antara semua pemangku kepentingan (pemerintah, industri dan masyarakat) khususnya untuk membangun basis ilmiah tentang mutu dan keamanan pangan.

2. Membangun Keamanan Pangan Nasional Melalui Sistem Keamanan Pangan Terpadu.

Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun yang tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman (PP 28/2004). Dengan demikian, penjaminan keamanan pangan harus dimulai sejak pangan diproduksi di lahan hingga siap dikonsumsi. Hal ini tentu saja bukan merupakan hal yang mudah dilakukan, kecuali bila penanganannya dilakukan berdasarkan strategi penanganan pangan yang tepat.

a. Tantangan Masalah Keamanan Pangan.

Masalah keamanan pangan yang masih saja terjadi di Indonesia saat ini, antara lain kasus keracunan, ditemukannya pangan tercemar oleh kontaminan kimia, penggunaan bahan tambahan ilegal, dan penggunaan bahan tambahan pangan (BTP) melebihi batas yang diizinkan. Dari hasil pantauan Badan POM RI beberapa tahun terakhir, menunjukkan bahwa ada 184 kejadian luar biasa, yang meliputi : 28 kejadian disebabkan dari pangan olahan, 33 kejadian dari pangan jajanan, 39 kejadian dari pangan jasa boga, 78 kejadian dari masakan rumah tangga, dan 6 kejadian dari pangan lain-lain. Selanjutnya dilihat dari tempat kejadian, di rumah tangga sebesar 39,67%, di sekolah/kampus sebesar 20,11%, di perayaan sebesar 15,76%, di asrama sebesar 9,24%, di kantor/pabrik sebesar 5,98%, di hotel/restoran sebesar 2,17%, di tempat umum sebesar 2,17%, dan tidak dilaporkan sebesar 4,90%.

Di samping itu, dari hasil monitoring keamanan pangan yang dilakukan terhadap 27.296 sampel pangan, menunjukkan sekitar 10,49% sampel pangan tidak memenuhi persyaratan mutu dan keamanan antara lain karena penyalahgunaan formalin 1,03%, penyalahgunaan boraks 1,12%, penyalahgunaan pewarna 1,63%, cemaran mikrobiologis 0,82%, penggunaan pengawet dan pemanis melewati batas 3,88%, dan sekitar 2% karena sebab-sebab lainnya (Laporan Tahunan Badan POM RI, 2010).⁸

Masalah keamanan pangan juga dapat terjadi di sepanjang rantai pangan dan disebabkan karena ketidaktahuan produsen terutama produsen skala kecil, khususnya PIRT terhadap bahaya pangan yang tidak terjamin keamanannya, ketidakpedulian produsen serta ketidaksadaran konsumen untuk memilih

⁸ Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), 2010. *Laporan Tahunan*. Jakarta.

pangan yang aman. Selain itu juga, karena tindak lanjut pengawasan yang dilakukan instansi pemerintah belum memberikan efek jera. Oleh karena itu dari fenomena tersebut, untuk dapat menuntaskan masalah keamanan pangan, diperlukan upaya-upaya sebagai berikut :

- 1) Adanya kebijakan dan strategi keamanan pangan yang tepat, berlandaskan pada prinsip-prinsip analisis risiko.
- 2) Daya dukung berupa hasil kajian surveilan keamanan pangan yang akurat, serta model implementasi kebijakan dan strategi yang teruji.

b. Strategi Pengendalian Masalah Melalui Sistem Keamanan Pangan Terpadu (SKPT).

Berdasarkan identifikasi permasalahan keamanan pangan dan berdasarkan konsep analisis risiko, maka strategi yang dikembangkan untuk mengatasi masalah keamanan pangan di Indonesia adalah melalui penerapan Sistem Keamanan Pangan Terpadu. Pada dasarnya pengendalian masalah keamanan pangan sudah harus dilakukan sejak pangan di produksi hingga pangan siap dikonsumsi (*from farm to table*) yang dalam hal ini Indonesia menganut sistem pengawasan secara terpadu yang melibatkan banyak institusi, saling bekerjasama dan berkoordinasi secara sinergis di sepanjang rantai pangan secara kontinyu. Sistem Keamanan Pangan Terpadu adalah forum komunikasi antar instansi baik pemerintah, produsen maupun konsumen yang dikembangkan berdasarkan analisis risiko.

Dalam sistem keamanan pangan terpadu terdapat 3 jejaring, yaitu : Jejaring Intelijen Pangan (*Food Intelligence*) yang mengkaji risiko keamanan pangan, Jejaring Pengawasan Pangan (*Food Safety Control*) yang mengawasi keamanan pangan, dan Jejaring Promosi Keamanan Pangan (*Food Safety Promotion*) yang mengkomunikasikan keamanan pangan.

Jejaring Intelijen Pangan adalah suatu wadah yang menggalang kerjasama antar lembaga dalam kegiatan pengkajian risiko keamanan pangan dan kegiatan yang terkait dengan pengawasan keamanan pangan secara umum, seperti kegiatan kajian ilmiah untuk penyiapan standardisasi dan legislasi pangan, kajian efektivitas dan sistem inspeksi dan sertifikasi pangan, keterpaduan dalam pengujian laboratorium, kegiatan ekspor-impor, dan sebagainya. Jejaring Pengawasan Pangan merupakan kerjasama antara para profesional dari berbagai instansi yang mempunyai fungsi dalam sistem pengawasan pangan, seperti fungsi sistem administrasi (kebijakan, peraturan pangan, dan koordinasi pelayanan), inspektorat, dan analisis. Jejaring ini mengkoordinasi berbagai aktivitas, seperti meninjau peraturan keamanan pangan, mengkoordinasi pengembangan profesionalisme pengawas pangan, dan mengembangkan metode analisis untuk mendukung peraturan pangan. Jejaring Promosi Keamanan Pangan, merupakan kemitraan antar anggota dari berbagai instansi dan asosiasi yang berhubungan dengan promosi keamanan pangan. Jejaring ini terbentuk berdasarkan komunikasi risiko dengan cara menyebarkan informasi hasil dari kajian risiko dan keputusan yang berhubungan dengan manajemen risiko.

Keberhasilan program keamanan pangan nasional untuk mengatasi masalah keamanan pangan, sangat tergantung pada kepedulian pengambil keputusan di setiap tahapan manajemen keamanan pangan dan kerjasama antar instansi terkait yang dalam hal ini difasilitasi dalam sistem keamanan pangan terpadu. Yang dilakukan Badan POM RI saat ini adalah baru tindakan preventif dalam bentuk pembinaan melalui pelatihan/penyuluhan dan melakukan uji petik dari produk makanan untuk diuji di laboratorium yang akan membuktikan bahwa makanan tersebut aman atau tidak. Realitas menunjukkan, bahwa kondisi laboratorium pengujian pangan terakreditasi yang ada di Indonesia pun masih terbatas dibandingkan dengan pertumbuhan jumlah produsen (semua skala) yang terus meningkat setiap tahunnya.

Dengan demikian, dari kenyataan tersebut, dapat dikatakan bahwa keamanan pangan di Indonesia secara sistem keseluruhan masih sangat lemah, walaupun peraturan perundang-undangan yang ada sudah mencukupi.

3. Tanggung Jawab Hukum Produsen Pangan Terhadap Konsumen Pangan.

Dalam suatu proses produksi bahan pangan olahan oleh produsen, tentunya telah melengkapi diri dan menjalankan prinsip-prinsip *Good Manufacturing Practices (GMP)* dalam mengolah produknya agar produk yang dihasilkan selalu terjamin mutunya. Namun suatu kesalahan kecil dapat menyebabkan akibat yang fatal, dan bisa memaksa perusahaan harus mengeluarkan biaya yang sangat besar. UU No. 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, menegaskan bahwa produsen mempunyai tanggung jawab hukum terhadap produk yang dihasilkannya, dan posisi konsumen lebih kuat dari segi hukum untuk melakukan tuntutan sehubungan dengan kerugian yang dialaminya pada saat mengkonsumsi suatu produk. Mau tidak mau, produsen makanan harus mulai memikirkan suatu cara mengantisipasi resiko terhadap adanya tuntutan konsumen, karena faktor *human error* dalam produksi tidak bisa dihindari seratus persen.

Di dalam UU Perlindungan Konsumen Bab XIII telah di atur mengenai sanksi yang dapat dikenakan kepada produsen, apabila produk yang dihasilkannya menyebabkan kerugian kepada konsumen, sebagai berikut :

- a. Sanksi Administratif, berupa penetapan ganti rugi paling banyak Rp. 200 juta.
- b. Sanksi Pidana, berupa pidana penjara paling lama 5 tahun atau pidana denda paling banyak 2 milyar rupiah.
- c. Hukuman Tambahan, berupa :
 1. Perampasan barang tertentu
 2. Pengumuman keputusan hakim
 3. Pembayaran ganti rugi
 4. Perintah penghentian kegiatan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian konsumen.

5. Kewajiban penarikan barang dari peredaran, atau
6. Pencabutan izin usaha.

Di negara-negara maju, perlindungan konsumen telah demikian majunya, sehingga hampir sebagian besar produk pangan telah diproteksi dengan *Product Liability Insurance*, bahkan beberapa importir bahan baku makanan di negara Inggris mensyaratkan bahwa bahan makanan olahan yang akan diimport oleh mereka harus mempunyai *Product Liability Insurance*, sehingga jika terjadi suatu kasus yang menyebabkan produk harus ditarik dari pasar, importir tidak akan menanggung rugi besar, demikian pula pihak eksportir. *Product Liability* juga bisa diterjemahkan sebagai tanggung jawab hukum satu produk kepada konsumen. Tentu suatu produk tidak bisa bertanggung jawab sendiri, tetapi pihak produsenlah yang harus bertanggung jawab akan produknya itu kepada konsumen bila terjadi sesuatu yang berakibat buruk kepada konsumen.

Wujud ganti rugi kepada konsumen, dapat dicontohkan ilustrasi kasus, misalnya ada seorang konsumen yang mengalami gejala keracunan makanan setelah mengkonsumsi produk A, dan terpaksa harus dirawat di rumah sakit sampai sembuh. Konsumen tersebut dapat melakukan tuntutan ganti rugi kepada produsen produk A. Tuntutan ganti rugi tersebut, bisa berupa ganti rugi biaya pengobatan dan perawatan, namun bisa juga berupa ganti rugi biaya moril yang diderita akibat keracunan tersebut. Untuk biaya pengobatan dan perawatan bisa ditunjukkan dengan bukti-bukti kuitansi dari pengobatan dan perawatan yang telah dilakukan. Namun untuk ganti rugi moril tidak ada standar yang dapat dijadikan pedoman untuk pembuktian, sehingga hal inilah sebenarnya yang harus diwaspadai oleh produsen, karena bisa saja konsumen, apalagi jika konsumen tersebut ada niat mengambil keuntungan dari kasus yang terjadi, bahkan tuntutan ganti rugi moril yang jumlahnya tidak masuk akal. Selanjutnya jika di pengadilan hakim memutuskan bahwa produsen bersalah dan harus membayar ganti rugi, maka produsen harus melaksanakan ketetapan hukum itu. Yang menjadi persoalan adalah apabila produsen tidak memiliki asuransi tanggung jawab produk, maka tidak dapat dibayangkan berapa besar kerugian yang harus ditanggung sendiri oleh produsen akibat hal tersebut. Lain halnya jika produsen telah mengasuransikan produknya, maka ganti rugi yang harus dibayarkan tidak sebesar bila harus ditanggung sendiri.

Bagi industri makanan dan minuman, sekecil apapun kontaminasi pada produknya dapat menyebabkan krisis komersial jangka panjang, kecuali industri cepat bertindak untuk meyakinkan konsumen. Bagaimanapun, tidak ada perusahaan yang mau terlibat dalam gugatan tanggung jawab hukum yang mahal dan membiarkan para pesaing mengambil kesempatan di dalam pasar, belum lagi masalah hilangnya kredibilitas produk dan perusahaan.

4. Konsep Dasar Pemberlakuan Izin Edar Produk Pangan Industri Rumah Tangga (PIRT)

Sebagaimana diketahui, berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia No. HK. 00.05.1.23.35.3516 tentang Izin Edar Produk Obat, Obat Tradisional,

Kosmetik, Suplemen Makanan dan Makanan yang Bersumber, Mengandung dari Bahan Tertentu dan atau Mengandung Alkohol, pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 (1), bahwa Izin Edar adalah bentuk persetujuan registrasi bagi produk obat, obat tradisional, kosmetik, suplemen makanan, dan makanan yang dikeluarkan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia agar produk tersebut secara sah dapat diedarkan di wilayah Indonesia.

Dasar pertimbangan diberlakukannya izin edar terhadap produk makanan dan minuman sebelum dipasarkan adalah untuk memberikan perlindungan kepada konsumen pangan terhadap keberadaan produk tersebut dari segala sesuatu yang menjadi satu dengan produk makanan dan minuman yang diindikasikan tidak aman dan dapat membahayakan kesehatan serta sebagai bentuk kontrol / pengawasan dari produk yang telah diregistrasi, sehingga jika terjadi sesuatu yang membahayakan konsumen, dapat segera diidentifikasi untuk kepentingan evaluasi dan solusi yang harus ditindaklanjuti. Namun dari fakta di lapangan yang cenderung banyak produk pangan, khususnya pangan produksi industri rumahan, rata-rata yang ditemukan justru tidak memiliki izin edar. Kondisi demikian ini, jelas akan lebih rentan terhadap tidak terjaminnya keamanan pangan, karena terlepas dari pengawasan, sehingga konsumen kurang bisa terlindungi keamanannya dalam mengonsumsi pangan tersebut.

Selanjutnya, dijelaskan oleh Kotler, bahwa menurut tujuan konsumsinya yang didasarkan pada siapa konsumennya dan untuk apa produk itu dikonsumsi, maka suatu produk dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu :

a. *Consumer's Goods* (Barang Konsumen)

Adalah suatu barang yang dikonsumsi untuk kepentingan akhir konsumen sendiri (individu dan rumah tangga), bukan untuk tujuan bisnis / komersial.

b. *Industrial's Goods* (Barang Industri)

Adalah barang-barang yang dikonsumsi oleh industriawan (konsumen antara atau konsumen bisnis) untuk keperluan selain dikonsumsi langsung, yaitu untuk diubah atau diproduksi menjadi barang lain yang memiliki nilai tambah untuk kemudian dijual kembali.

Dengan demikian, jika produk makanan dan minuman dipandang sebagai barang konsumen (*Consumer's Goods*), maka produk makanan dan minuman tersebut dikonsumsi untuk kepentingan konsumen sendiri secara langsung. Namun jika produk makanan dan minuman tersebut dipandang sebagai barang industri (*Industrial's Goods*), maka produk makanan dan minuman tersebut selain untuk konsumsi sendiri, juga untuk dijual kembali kepada konsumen lain.

Jika terdaftar pada Dinas Perdagangan Kabupaten/kota permohonan izin ke pemerintah untuk menjalankan usaha, industri rumah tangga termasuk dalam kategori peraturan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) Putih, yaitu perusahaan kecil yang dengan kekayaan kurang dari 200 juta. *Home*

Industry juga dapat berarti Industri Rumah Tangga, karena termasuk dalam kategori usaha kecil yang dikelola keluarga.⁹

Kriteria-kriteria suatu usaha dikatakan Industri Rumah Tangga, yaitu :

1. Kegiatan industri dilakukan di rumah tangga
2. Tenaga kerja yang dipekerjakan tidak lebih dari 3 orang
3. Peralatan pengolahan yang digunakan mulai dari manual hingga alat semi otomatis.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2004 tentang keamanan, mutu, gizi dan pangan Pasal 1 angka 16 dijelaskan mengenai Industri Rumah Tangga bahwa :

“Industri Rumah Tangga pangan adalah perusahaan pangan yang memiliki tempat usaha di tempat tinggal dengan peralatan pengolahan pangan manual hingga semi otomatis”.

Ada beberapa bentuk dan jenis industri rumah tangga yang dikenal oleh masyarakat, seperti :¹⁰

1. Industri Rumah Tangga bidang kosmetik (alat-alat kecantikan), contoh : *Face Lotion* (Lotion Muka), *Skin Tonic Lotion*, *Cleansing Cream*, Bedak *Powder*, Minyak Rambut Kental, Minyak Rambut *Hair Cream*.
2. Industri Rumah Tangga bidang kebutuhan sehari-hari, contoh : sabun mandi, sabun cuci batangan, sabun cuci deterjen, pasta gigi.
3. Industri Rumah Tangga bidang obat-obatan ringan, contoh : minyak angin, obat gosok, obat kutu busuk, obat nyamuk.
4. Industri Rumah Tangga bidang makanan, contoh : keripik ubi, keripik pisang, emping.
5. Industri Rumah Tangga bidang minuman, contoh : soda, jus buah.

Bentuk pemasaran yang dilakukan oleh para pelaku usaha *Home Industry* adalah dengan cara menitipkan barang hasil produksinya pada warung atau toko-toko terdekat yang terdapat di sekitar tempat usaha mereka.

Produk pangan industri rumah tangga adalah makanan yang sangat rentan atas kerusakan, karena makanan yang tidak tahan lama sehingga pada saat memproduksi selain memperhitungkan kuantitasnya, juga harus memperhitungkan kualitas secara teliti. Arti kualitas dalam hal ini lebih diutamakan pada kemampuan makanan bertahan dalam batasan waktu yang relatif lama dan mutu dari makanan tersebut.

Dalam Pasal 1 angka 13 undang-undang No. 18 tahun 2012 tentang Pangan diatur mengenai kualitas dan mutu dari suatu produk pangan yaitu : “Mutu pangan adalah nilai yang ditentukan atas dasar kriteria keamanan pangan, kandungan gizi, dan standar perdagangan terhadap bahan makanan, makanan, dan minuman.”

⁹ Henry Siswosoediro, 2007. *Mengurus Surat-surat Perijinan*, Visimedia, Jakarta. halaman 27.

¹⁰ Agus Sunarto, 2009. *Manajemen Pengelolaan Usaha Industri Rumah Tangga*. Karya Mandiri. Semarang., hal 34

Setiap orang yang akan memproduksi pangan untuk diperdagangkan perlu memperhatikan ketentuan mengenai mutu dan gizi pangan yang ditetapkan. Pangan tertentu yang diperdagangkan dapat diwajibkan untuk terlebih dahulu diperiksa di laboratorium sebelum diedarkan. Hal ini dimaksudkan untuk meningkatkan kandungan gizi dalam suatu produk pangan olahan tertentu, Pemerintah berwenang untuk menetapkan persyaratan tentang komposisi pangan tersebut.¹¹

Pasal 24 ayat 2 undang-undang No. 18 tahun 2012 tentang Pangan mengatur tentang mutu dan gizi pangan yakni dijelaskan : “Terhadap pangan tertentu yang diperdagangkan, Pemerintah dapat memberlakukan dan mewajibkan pemenuhan standar mutu pangan yang ditetapkan.”

E. Hasil Penelitian dan Pembahasan

a. Gambaran Umum tentang Keberadaan Pangan dan Peredarannya di Indonesia Dewasa Ini

Penyediaan makanan dan minuman yang aman, bergizi dan cukup merupakan strategi yang penting untuk mencapai sasaran dalam bidang kesehatan. Mutu dan keamanan pangan tidak hanya berpengaruh langsung terhadap produktivitas ekonomi dan perkembangan sosial baik individu, masyarakat dan negara, Selain itu persaingan internasional yang semakin ketat dalam bidang perdagangan makanan menuntut diproduksi makanan yang lebih bermutu, aman dan sehat, dalam rangka meningkatkan kesadaran, kemauan dan kemampuan hidup sehat secara adil dan merata.¹²

Belajar dari beberapa kasus yang terjadi dewasa ini, menunjukkan bahwa banyaknya produk pangan olahan industri rumah tangga yang tidak memiliki izin edar, produsen cenderung semakin tidak mpedulikan kepentingan kesehatan konsumen karena tidak adanya kontrol mutu dan keamanan produk pangan olahan yang dibuatnya. Standar pembuatan makanan yang dijual bebas kepada anak-anak khususnya juga tidak diketahui, sehingga kita tidak tahu tingkat kebersihan dan higienitasnya, karena tidak adanya perhatian dari konsumen, produsen maupun para penjual. Sebagai konsumen, mereka seakan-akan menerima begitu saja semua yang diujakan oleh para pedagang, sementara pedagang juga tidak mpedulikan segala resiko yang terjadi.¹³

Dalam kerangka inilah, maka diperlukan suatu lembaga pendidikan dan penelitian, mutu, gizi dan keamanan pangan yang mumpuni. Lembaga ini diharapkan bisa melakukan kajian-kajian resiko dalam kaitannya dengan mutu dan keamanan pangan, sehingga hasilnya bisa digunakan untuk keperluan pengambilan keputusan yang sah. Lembaga demikian bisa diarahkan untuk berperan aktif dalam

¹¹ Shofie Yusuf, 2002. *Pelaku Usaha, Konsumen dan Tindak Pidana Korporasi*. Ghalia Indonesia. Jakarta.

¹² Soekirman, 2009. *Beberapa Masalah Upaya Meningkatkan Mutu, Gizi dan Keamanan Pangan*, Departemen Gizi Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor (IPB). Halaman 9.

¹³ Winiati Pudji Rahayu dan Roy Sparingga, 2004. *Tantangan Keamanan Pangan Indonesia, Strategi dan Program Surveilans Keamanan Pangan*, Prosiding Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII, LIPI Jakarta, hal. 57.

mengembangkan sistem kemitraan antara semua pemangku kepentingan (pemerintah, industri dan masyarakat) khususnya untuk membangun basis ilmiah tentang mutu dan keamanan pangan.

b. Masalah Keamanan Pangan

Makanan olahan yang dipasarkan dengan harga sangat murah di sekolah-sekolah dan di warung-warung serta pedagang asongan di wilayah miskin dapat dipastikan sebagian besar tidak aman. Bagi para petugas gizi dan kesehatan, masalah makanan dan jajanan yang tidak aman di wilayah miskin seperti buah simalakama, jika diungkapkan dan ditindak akan dianggap salah, karena akan menyangkut kehidupan ekonomi rakyat miskin yang berdampak luas. Namun jika kondisi tersebut dibiarkan dalam pengertian tidak dilakukan pengungkapan dan penindakan secara tegas juga dianggap salah, karena dapat membahayakan kesehatan konsumen, khususnya yang berkaitan dengan keamanan pangan karena penggunaan pengawet, pewarna dan bahan-bahan logam berbahaya. Dalam kondisi yang demikian ini, seharusnya diperlukan penelitian yang lebih agresif dan inovatif untuk menggantikan bahan-bahan berbahaya tersebut dengan bahan-bahan lain yang tidak berbahaya dan terjangkau oleh kemampuan produsen kecil maupun konsumen miskin. Di samping itu, pendidikan dan pelatihan kepada produsen usaha kecil agar tidak menggunakan bahan yang tidak berbahaya tidak akan efektif, jika tanpa dibarengi solusi alternatif pengganti yang terjangkau daya beli mereka.¹⁴

Masalah keamanan pangan bagi golongan masyarakat menengah ke atas, yang antara lain sudah di atur dalam peraturan perundangan tentang label, terletak lebih banyak pada tindakan hukum atau “law enforcement”, di samping pendidikan dan penyuluhan.

c. Tugas dan Fungsi Badan POM

Fungsi pengawasan Badan POM terhadap peredaran produk pangan olahan meliputi keseluruhan jenis produk pangan, termasuk produk PIRT yang izin edarnya dikelola kewenangannya oleh Dinas Kesehatan Kota/Kabupaten.

Jadi, secara operasional di lapangan meskipun kewenangan dalam menerbitkan izin edar dalam bentuk sertifikat produk dan sertifikat penyuluhan ada pada pihak Dinas Kesehatan Kota/Kabupaten, namun dalam hal pelaksanaan pengawasan maupun pemeriksaan produk PIRT menjadi tanggung jawab bersama-sama secara sinergis dalam rangka untuk mengoptimalkan kinerja secara efektif. Beberapa temuan yang diperoleh oleh Badan POM yang terkait dengan PIRT akan dikoordinasikan dengan Dinas Kesehatan Kota/Kabupaten, demikian pula sebaliknya.

Badan POM Kota Semarang, yang merupakan institusi setingkat provinsi dalam membantu dan bekerjasama dengan Dinas Kesehatan Kota/Kabupaten, misalnya dalam rangka pembinaan para petugas/pegawai DKK guna lebih meningkatkan keahliannya di bidang penguasaan materi keamanan pangan untuk kepentingan penyuluhan yang harus dipahami oleh pelaku usaha PIRT sebagai syarat

¹⁴ Winarno, F.G. 1997. *Kimia Pangan dan Gizi*, Jakarta, Gramedia Pustaka, halaman 13

untuk mendapatkan sertifikat penyuluhan. Para petugas/pegawai DKK tersebut setelah mendapat pembinaan dari Badan POM, selanjutnya akan bertugas sebagai penyuluh keamanan pangan di lingkungan DKK Kota/Kabupaten masing-masing.¹⁵

d. Sistem Keamanan Pangan Terpadu (SKPT)

Penjaminan ketahanan pangan suatu negara akan tercermin dari dipenuhinya beberapa indikator ketahanan pangan. Indikator tersebut antara lain adalah faktor ketersediaan, kemudahan, kenyamanan dan keamanan pangannya. Mendapatkan pangan yang aman merupakan hak asasi setiap individu (WHO, 1992). Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati dan air, baik yang diolah maupun yang tidak diolah, yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lain yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan dan atau pembuatan makanan atau minuman (PP No. 28 tahun 2004, tentang Keamanan Pangan, Mutu dan Gizi Pangan). Dengan demikian penjaminan keamanan pangan harus dimulai sejak pangan diproduksi di lahan hingga siap dikonsumsi. Hal ini tentu saja bukan merupakan sesuatu yang mudah dilakukan kecuali bila penanganannya dilakukan berdasarkan strategi penanganan pangan yang tepat. Sistem Keamanan Pangan Terpadu adalah forum komunikasi antar instansi baik pemerintah, produsen maupun konsumen yang dikembangkan berdasarkan analisis resiko. Dalam sistem keamanan pangan terpadu terdapat 3 jejaring yaitu Jejaring Intelijen Pangan, Jejaring Pengawasan Pangan dan Jejaring Promosi Keamanan Pangan.¹⁶

e. Izin Edar Produk PIRT (Pangan Industri Rumah Tangga)

Untuk memperoleh sertifikasi sistem mutu produk pada industri makanan dan minuman rumah tangga, tahapan yang perlu dilakukan adalah mengurus izin edar sebagai jaminan bahwa usaha makanan dan minuman rumahan yang akan dijual memenuhi standar keamanan makanan. Karena usaha ini dimulai dari rumah maka yang perlu dilakukan adalah mendaftarkan PIRT (Pangan Industri Rumah Tangga) ke Dinas Kesehatan di masing-masing wilayah kabupaten / Kota atau Provinsi.¹⁷

Selanjutnya, setelah mengisi formulir pendaftaran, pihak Dinas Kesehatan akan mengadakan survei secara langsung ke lokasi tempat pembuatan makanan kecil yang didaftarkan. Setelah survei

¹⁵ Hasil wawancara dengan Ibu Rustyawati, Kabid Pengawasan dan Penyidikan pada Balai Besar Badan POM Kota Semarang, tanggal 12 September 2012.

¹⁶ Sudaryatmo, 1996. *Masalah Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Grafika, Jakarta. halaman 34

¹⁷ <http://yuriandme.blogspot.com/2010/01/cara-mengurus-ijin-pirt-dan-sertifikat.html> html, diakses tanggal 18 Juli 2012, jam 08.35 WIB.

dilakukan dan semuanya berjalan dengan lancar maka surat PIRT akan dikeluarkan dalam waktu dua minggu. Selain itu akan diberikan penyuluhan kepada pengusaha, bagaimana cara pengawetan makanan dan cara penulisan nomor registrasi serta informasi yang lainnya.

F. Penutup

a. Kesimpulan

1. Bahwa implementasi izin edar produk makanan dan minuman industri rumah tangga secara umum menjadi tanggung jawab pihak Dinas Kesehatan Kota / Kabupaten, melalui penerbitan Sertifikat Penyuluhan dan Sertifikat Produk Industri Rumah Tangga (PIRT). Sertifikasi izin edar tersebut merupakan bentuk legalisasi yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang untuk memberikan jaminan perlindungan kesehatan dan keamanan pangan kepada konsumen pangan industri rumah tangga (PIRT) agar terhindar dari bahan-bahan tambahan makanan yang berbahaya dan merugikan kesehatan.

Keuntungan dengan diterbitkannya sertifikasi tersebut di atas adalah bahwa produk pangan hasil usaha industri rumah tangga yang akan dipasarkan menjadi lebih terjamin keamanannya untuk dikonsumsi. Konsekuensi sebagai produk pangan olahan IRT dalam kemasan yang sudah bersertifikasi adalah dengan mencantumkan nomor PIRT dan logo halal dalam kemasan, yang bisa diketahui oleh konsumen secara jelas.

Dalam memproduksi makanan, minuman maupun obat-obatan, pada dasarnya yang paling penting adalah memiliki Izin Edar dari Dinas Kesehatan, karena berdasarkan Keputusan dari Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) dan Peraturan Daerah setempat (jika ada), untuk seluruh produksi makanan dan minuman yang diedarkan secara luas harus memiliki Izin edar produk. Walaupun itu bentuknya adalah industri rumah tangga. Untuk melindungi masyarakat dari produk pangan olahan yang membahayakan kesehatan konsumen, pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan keamanan pangan.

2. Pelaksanaan Izin Edar Produk Makanan dan Minuman Industri Rumah Tangga di Kota Semarang masih terbatas pada upaya-upaya pembinaan berdasarkan prinsip-prinsip mengangkat harkat dan martabat manusia melalui pendekatan humanis dan hati nurani, dan tidak bersifat penegakan hukum yang secara normatif berlaku. Namun dalam proses implementasi izin edar dimaksud lebih banyak menerapkan pertimbangan-pertimbangan kemanusiaan, etis dan moral. Sehingga jika dilihat dari aspek penegakan hukumnya secara normatif, belum bisa dilaksanakan secara efektif. Pihak Dinas Kesehatan Kota Semarang maupun BPOM sebagai pihak yang berwenang dan bertanggung jawab terhadap peredaran produk pangan, khususnya PIRT, dituntut untuk bersikap hati-hati dalam menjalankan peraturan dan ketentuan hukum yang

berlaku. Satu sisi peraturan hukum harus ditegakkan, namun di sisi lain masyarakat pelaku usaha PIRT yang sebagian besar adalah pengusaha ekonomi lemah yang sedang berusaha bangkit untuk berwirausaha sebagai mata pencaharian pokok, harus diperlakukan secara adil dan berusaha menghindari konflik, apalagi sampai mematikan usaha mereka hanya karena mereka tidak mematuhi peraturan izin edar PIRT. Oleh karena itu melalui pendekatan hati nurani tersebut, sampai saat ini pihak Dinkes dan BPOM masih terkesan “membiarkan” terhadap produsen PIRT yang belum/tidak berizin. Langkah-langkah yang ditempuh adalah dengan cara himbauan dan pengawasan pembinaan untuk diarahkan secara bertahap guna akhirnya dengan kesadaran sendiri berniat untuk melakukan sertifikasi produk PIRT nya, demi kepentingan kesehatan dan keamanan pangan bersama.

3. Faktor-faktor yang menjadi kendala dalam implementasi izin edar produk pangan industri rumah tangga di Kota Semarang adalah sebagai berikut :
 - a. Selain faktor ekonomi, kurangnya pengetahuan konsumen dan produsen serta lemahnya penegakan aturan hukum dalam hal keamanan pangan, beberapa faktor yang diidentifikasi mempengaruhi keamanan pangan di Indonesia antara lain : sistem pangan, sosial budaya, mata rantai teknologi makanan, faktor lingkungan, aspek nutrisi dan epidemiologi.
 - b. BPOM dan Dinas Kesehatan Kota Semarang, sebagai pihak yang menjalankan fungsi pengawasan produk PIRT, masih terkendala pada keberadaan sumber daya manusia yang masih belum mampu dan menjangkau kompleksnya permasalahan yang ada dalam PIRT. Sistem pengawasannya, meskipun dalam pelaksanaannya di lapangan dilakukan secara sinergis dan lintas sektoral dengan instansi terkait, namun hasilnya masih terkendala, karena penerapan sistem pengawasan yang terbatas dan belum bisa secara holistik menjangkau terhadap permasalahan akar rumput. Sehingga sampai sekarang pun permasalahan izin edar dan keamanan pangan masih menjadi kekhawatiran bersama, karena penegakan hukumnya yang bisa dianggap masih setengah hati dan sangat dilematis.

b. Saran

1. Berdasarkan fenomena yang terjadi sampai saat ini tentang pemberlakuan izin edar PIRT yang masih belum optimal karena faktor kendala yang dilematis, kiranya perlu memperluas jangkauan informasi terhadap keberadaan perusahaan PIRT yang belum/tidak berizin oleh Dinkes maupun BPOM sampai ke desa-desa/kelurahan-kelurahan melalui penyuluhan dan sosialisasi intensif, guna lebih memotivasi kesadaran warga masyarakat yang memiliki usaha PIRT untuk melakukan izin edar PIRT.
2. Salah satu hal yang paling penting dilakukan dalam kaitan ini adalah pendidikan keamanan pangan untuk konsumen guna meningkatkan kesadaran masyarakat. Mereka harus tahu dan

- memahami tentang sistem keamanan pangan, juga potensi-potensi penyakit yang membahayakan kesehatan, karena tidak terjamin keamanan pangannya.
3. Produsen pangan untuk selalu mengendalikan produknya agar mutu dan keamanan pangannya terjamin, dan menghimbau para konsumen untuk selalu kritis dalam memilih produk pangan yang dibutuhkannya dan selalu menghindari produk pangan yang tidak sesuai dengan persyaratan keamanan pangan.
 4. Koordinasi dari berbagai instansi terkait dan penegakan aturan hukum (*law enforcement*) masih perlu ditingkatkan pelaksanaannya agar program keamanan pangan di Indonesia berjalan dengan baik.
 5. Pemerintah harus lebih memperhatikan kualitas, mutu, serta keamanan pangan terutama pada kawasan pasar bebas yang berkembang pesat di Indonesia saat ini sehingga banyak negara tetangga yang mengimport barang produksinya ke Indonesia dan para pedagang yang menerima pasokan barang import tersebut tidak memperdulikan mutu dan keamanan bahan pangan tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurahman, 1979. *Aneka Masalah Hukum, dan Pembangunan di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- A A Oka Mahendra, 2010. *Mengedarkan Makanan dan Minuman Harus Dengan Ijin Edar*, Pustaka Internet, Jakarta.
- Adrianus Meliala, 1993. *Praktik Bisnis Curang*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Fardiaz, S, 2006. *Food Control Strategy, WHO National Consultant Report. Directorate General of Drug and Food Control, Ministry of Health*. Jakarta
- Gandi, 1990. "Perlindungan Konsumen Dilihat dari Sudut Pengaturan Standarisasi Hasil Industri", *makalah* pada Simposium Aspek-aspek Hukum Perlindungan Konsumen, BPHN-Binacipta, Jakarta.
- Guntur Setiawan, 2004. *Implementasi Dalam Birokrasi Pembangunan*, Ghalia Indonesia, Jakarta. Hanifah Harsono, 2002. *Implementasi Kebijakan dan Politik*, Sumur, Bandung.
- Janus Sidabalok, 2010. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. Koentjaraningrat, 2001. *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Muhammad Eggi H. Suzetta. *Pengetahuan Hukum Untuk Konsumen*, <http://www.pikiranrakyat.com/cetak/1204/20/teropong/konsul-hukum.htm>. 2003-2004.
- Mazmanian dan Paul Sabatier, 1983. *Implementation and Public Policy*, Horizon, Jakarta. Nurdin Usman, 2002. *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, Rosda Karya, Bandung.

Ronny Hanitijo Soemitro, 1990. *Permasalahan Hukum di dalam Masyarakat*, Alumni, Bandung.

_____, 1992. *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Sukiman Said Umar, “Peraturan Perundang-undangan Bidang Keamanan Pangan”, *Makalah* disampaikan pada Pelatihan TOT Keamanan Pangan untuk Petugas Dinas Kesehatan se Provinsi Sumatera Utara, tanggal 5 – 10 Mei 2003.

Saefullah H. E, 1999. ‘Tanggung jawab Produsen Terhadap Akibat Hukum yang Ditimbulkan dari Produk Dalam Menghadapi Era Perdagangan Bebas’, *Makalah Seminar Nasional Perspektif Hukum Perlindungan Konsumen Dalam Sistem Hukum Nasional Menghadapi Era Perdagangan Bebas*, Fakultas Hukum UNISBA, Bandung.

Sajogjo Goenardi, dkk, 1993. *Menuju Gizi yang Merata di Pedesaan dan di Kota*. Gajah Mada University Press, Jakarta.

Soekirman, 2009. *Beberapa Masalah Upaya Meningkatkan Mutu, Gizi dan Keamanan Pangan*, Departemen Gizi Masyarakat, Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor (IPB).

Soerjono Soekanto, 1981. *Beberapa Cara dan Mekanisme dalam Penyuluhan Hukum*, CV. Radjawali, Jakarta.

_____, 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV Radjawali, Jakarta.

_____, 2004. *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta.

Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, 1982. *Sosiologi hukum dalam masyarakat*, Radjawali Press, Jakarta.

Satjipto Rahardjo, 2003. *Sisi-sisi lain dari Hukum di Indonesia*, Penerbit Kompas, Jakarta. Susanto, Happy. 2008. *Hak-hak Konsumen Jika Dirugikan*, Visi Media, Jakarta.

Widjaja Gunawan dan Ahmad Yani, 2008. *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Winarno F.G, 1997. *Kimia Pangan dan Gizi*, Gramedia Pustaka, Jakarta.

Winiati Pudji Rahayu dan Roy Sparingga, 2004. *Tantangan Keamanan Pangan Indonesia, Strategi dan Program Surveilans Keamanan Pangan*, Prosiding Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VIII, LIPI Jakarta

Yuliarti Nurheti, 2007. *Awas Bahaya Di Balik Lezatnya Makanan*, Andi, Yogyakarta. Yanit Zulian, 2008. *Manajemen Kualitas Produk dan Jasa*. Ekonisia, Jakarta.